

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden  
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 100

UTZ SCHLIESKY

# Legitimität

Vergangenheit, Gegenwart und digitale Zukunft  
des Staates und seiner Herrschaftsgewalt  
in einem Begriff



Duncker & Humblot · Berlin

UTZ SCHLIESKY

Legitimität

Wissenschaftliche Abhandlungen und Reden  
zur Philosophie, Politik und Geistesgeschichte

Band 100

# Legitimität

Vergangenheit, Gegenwart und digitale Zukunft  
des Staates und seiner Herrschaftsgewalt  
in einem Begriff

Von

Utz Schliesky



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2020 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 0935-5200  
ISBN 978-3-428-15900-0 (Print)  
ISBN 978-3-428-55900-8 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Dank

Das Schreiben eines Buches bedeutet Gewinn und Verzicht. Der Gewinn liegt in dem durchaus beglückenden Gefühl des Wissenschaftlers, einen aus seiner Sicht bedeutsamen Text fertiggestellt und der Öffentlichkeit übergeben zu haben – ganz zu schweigen von dem erhofften Gewinn, seine Wissenschaft auf der Suche nach der Wahrheit ein kleines Stück vorangebracht zu haben. Damit einher geht Verzicht – etwa auf gemeinsame Zeit mit wichtigen Menschen. Diesen will ich daher allen voran danken – meiner Frau Heike Schliesky und unseren Söhnen Max Bero und Bent Julian. Diesen dreien ist (auch) dieses Buch gewidmet.

Wenn man sich seit über zwanzig Jahren mit Fragen der Staatstheorie und insbesondere der Legitimität beschäftigt, dann kommt man an göttlicher Legitimität nicht vorbei. Die Beurteilung derselben ist naturgemäß höchst unterschiedlich, aber als gläubiger Christ ist es mir ein Anliegen, auch meinem Schöpfer als Ursprung der zwei Schwerter zu danken.

Dank schulde ich auch zahlreichen Kolleginnen und Kollegen aus Wissenschaft und Praxis, denen vielleicht nicht immer bewusst war, dass sie als gedankliche „Sparringpartner“ für einzelne Überlegungen dieses Textes hergehalten haben. Namentlich hervorheben möchte ich meinen akademischen Lehrer Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Prof. Dr. Peter M. Huber, Prof. Dr. Peter Unruh, Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, Privatdozent Dr. Sönke E. Schulz und Dr. Kurt Bröckers.

Dänischenhagen, im September 2020

*Utz Schliesky*



# Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung . . . . .	9
I. Einführung . . . . .	12
II. Der Begriff der Legitimität oder: Legitimität als Antwort auf die Frage nach der Rechtfertigung von Staatsgewalt . . . . .	15
III. Entwicklungsgeschichte des Legitimitätsbegriffes . . . . .	20
1. Römischer Ursprung . . . . .	20
2. Legitimität weltlicher Herrschaft im europäischen Mittelalter . . . . .	22
3. Herausbildung des modernen Staates . . . . .	29
4. Legitimität ab 1815 . . . . .	38
5. Legitimität im Kaiserreich und staatsrechtlicher Positivismus . . . . .	42
6. Legitimität 1918–1945 . . . . .	43
7. Historisches Fazit . . . . .	46
IV. Demokratische Legitimation als Maßstab der Legitimität im Verfassungsstaat des Grundgesetzes . . . . .	47
V. Vertrauensbeziehung als Inhalt der Legitimität . . . . .	53
1. Normative Verankerung des Vertrauens in der Verfassung . . . . .	53
2. Rechtliche Bedeutung politischen Vertrauens . . . . .	54
3. Informationen als Bezugsobjekt des Vertrauens . . . . .	59
VI. Herausforderungen durch die Digitalisierung . . . . .	62
1. Fehlende Raumbherrschaft . . . . .	62
2. Unterbrechung von Legitimationsketten für die Input-Legitimation . . . . .	64
a) Fragwürdigkeit des Modells . . . . .	64
b) Algorithmbasierte Herrschaftsgewalt . . . . .	66
c) Fehlende Nutzung von Kompensationsmöglichkeiten . . . . .	67
3. Fehlende Output-Legitimität . . . . .	68

4. Fehlen der Legitimitätsidee für den digitalen Staat . . . . .	70
5. Vertrauensverluste in den Staat . . . . .	71
6. Schwinden der demokratischen Öffentlichkeit . . . . .	74
7. Auflösung des Volkes als Legitimationssubjekt . . . . .	80
VII. Lösungsansätze . . . . .	88
1. Neue Legitimitätsidee . . . . .	88
2. Vergewisserung über das Volk . . . . .	95
3. Digitalisierung rechtlich gestalten . . . . .	104
4. Vertrauen zurückgewinnen: Staat als Orientierungspunkt in einer unübersichtlichen Welt . . . . .	112
5. Neuformierung der Öffentlichkeit als Grundlage legitimer Staats- willensbildung . . . . .	119
6. Rekonstruktion der Legitimität . . . . .	128
a) Nachdenken über Legitimität . . . . .	128
b) Demokratische Legitimation und sonstige Legitimation . . . . .	131
c) Input- und Output-Legitimation . . . . .	133
d) Optimierung anstatt formalistischer Verfahrenorientierung . . . . .	136
e) Aufgabenerfüllung am Maßstab von Herrschaftszwecken und Herrschaftszielen . . . . .	138
f) Legitimationssubjekt: rechtlich verfasstes Volk . . . . .	140
g) Ausgangspunkt der Legitimation: Individuum . . . . .	141
h) Plurale Legitimation: Baustein- und Netzwercken . . . . .	148
i) Normative Abbildung maßgeblicher Legitimationsbausteine . . . . .	149
j) Legitimationsobjekt . . . . .	150
k) Zusammenführung im Legitimitätsniveau . . . . .	151
VIII. Ausblick . . . . .	152
Personenverzeichnis . . . . .	159
Sachverzeichnis . . . . .	160

## Vorbemerkung

„Legitimität ist (...) das Kriterium, mit dem die Vertreter einer Herrschaftsform auf normativer Grundlage ihre Prinzipien der Machtausübung rechtfertigen können.“<sup>1</sup> Diese philosophische Begriffsbestimmung trifft schon recht gut, was auch Vertreter von Staatstheorie sowie Staats- und Verfassungsrecht zur Grundlage ihrer normativen Konzepte von Legitimität machen.

Legitimität macht den Unterschied zwischen Macht und Herrschaftsgewalt (im Staat: Staatsgewalt) aus. Sie ist Kehrseite der Souveränität, sie ist unverzichtbares Lebenselixier auch des demokratischen Verfassungsstaates. Auf den heutigen Begriff gebracht wurde die Legitimität erst im 19. Jahrhundert im Kampf zwischen Fürsten- und Volkssouveränität. Der Sache nach ist sie aber so alt wie jegliche Herrschaftsgewalt<sup>2</sup> – und mit ihr reiften die jeweils zugrundeliegenden Theorien, die meist nicht nur wissenschaftliche Betätigung blieben, sondern als politische Programme Verwendung fanden. Souveränität und Legitimität kennzeichnen die „DNA“ eines Staates, einer Herrschaftsorganisation, sie lassen wie in einem Brennglas einen Einblick in die Struktur, Stabilität und Dauerhaftigkeit eines Staates zu. Legitimität ist dabei Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft der Herrschaftsgewalt.

Der Zusammenhang zum Recht ist für die Legitimität essentiell. Sie ist Maßstab für das Werden von Herrschaftsgewalt, aber ebenso für die Rechtmäßigkeit der Betätigung dieser Herrschaftsgewalt. Verletzt die Herrschaftsgewalt dauerhaft das Recht der Herrschaftsorganisation, so schwindet die Legitimität. Schon dies zeigt, dass Legitimität ständig ihren

---

<sup>1</sup> *Regenbogen/Meyer* (Hrsg.), Wörterbuch der philosophischen Begriffe, 2013, Art. Legitimation, S. 376.

<sup>2</sup> *Held*, in: von Rotteck/Welcker (Hrsg.), Das Staats-Lexikon, 9. Band, 3. Aufl. 1864, Art. Legitimität, S. 456 (464): Legitimität nichts anderes „als die ununterbrochene Continuität des Rechts, und zwar für das gesammte Rechtsgebiet, so erklärt es sich auch, daß die Legitimität in diesem Wortsinne so alt und so verbreitet war, ist und ewig sein wird, wie die Menschheit selbst, mit der sie sammt der rechtlich geordneten Gesellschaft nothwendig gleichzeitig gegeben ist“.

Praxistest bestehen muss. Bei aller theoretischen Befassung durch alle (relevanten) Staatsdenker muss sich Legitimität im täglichen Leben bewähren. Fehlt die Legitimität, wird der Staat – jedenfalls in dieser Form – nicht mehr lange existieren. Der Staat lebt dabei auch von Voraussetzungen, die er selbst nicht gewährleisten kann. Andererseits kann die Staats- und Herrschaftsgewalt eine Menge für die Erhaltung ihrer Legitimität tun – sie muss zunächst einmal für die im Gemeinwesen zusammengeschlossenen Bürger das Beste am Maßstab der Herrschaftszwecke und -ziele wollen und bewirken. Sie kann und muss zudem das Umfeld ihrer Herrschaftsbetätigung beobachten – auf relevante Umfeldveränderungen in technischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht muss geachtet werden, da sie Wegscheidungen für die Herrschaftsorganisation und ihre Herrschaftsgewalt markieren können.

Derartige Umfeldveränderungen häufen sich in letzter Zeit: Verwerfungen der Finanz- und Wirtschaftssysteme, schwindendes Institutionenvertrauen, globale Flüchtlings- und Migrationsbewegungen, Klima(schutz)herausforderungen oder aktuell die Bekämpfung der Corona-Pandemie sind Schlaglichter, die auch zu Herausforderungen für die Legitimität der Herrschaftsgewalt werden. Gerade der Umgang mit der Corona-Pandemie zeigt zeitgleich für beinahe alle Staaten der Welt, wie bedeutsam und zugleich prekär die Legitimität der Herrschaftsgewalt werden kann, wie belastbar die Legitimität sein muss, wenn harte, massiv in die Grundrechte der Bürger eingreifende Maßnahmen vom Staat ergriffen werden (müssen). In einer solchen Situation scheinen dann auch die grundlegenden Herrschaftszwecke und -ziele auf, die sonst im verfahrensmäßig durchorganisierten politischen und staatlichen Alltag verdeckt zu werden drohen. Die von notstandsähnlichen Situationen aufgeworfenen Legitimitätsaspekte werden geradezu lehrbuchartig deutlich.

Aber schon vorher schwelten Legitimitätsfragen, da eine ganz andere Entwicklung tradierte Legitimationsmuster in Frage gestellt hat: die Digitalisierung. Diese Umfeldveränderung, die nicht ohne Grund als Epochenwelle angesehen wird, bleibt auch nach kurzfristigen Krisen erhalten und wirkt tief in die überkommenen nationalstaatlichen Strukturen, aber vor allem auch in die Vorstellungsbilder demokratischer Legitimität hinein. Vor allem diesen Veränderungen will sich der vorliegende Essay widmen.

Nach einführenden Bemerkungen und Begriffsbestimmungen folgt ein kurzer Abriss der Entwicklungsgeschichte des Legitimitätsbegriffes, der interessante Einblicke in die aktuelle Engführung der deutschen Staatsrechtslehre zulässt. Dieser status quo der herrschenden deutschen Legitimitätskonstruktion wird danach kurz vorgestellt, um dann auf einen verfassungsrechtlichen Aspekt hinzuweisen, der bislang fast völlig übersehen wurde: die Vertrauensbeziehung als Inhalt demokratischer Legitimität. Im sechsten Kapitel werde ich einen Überblick über die aktuellen Herausforderungen der Digitalisierung für die Legitimitätskategorie geben, um dann im siebenten Kapitel Lösungsansätze für Legitimität in einem gewandelten Umfeld vorzustellen.